

O TERRITÓRIO E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Amanda Nascimento Lougon^{*}
Mariana Frizieiro da S. Cruz^{}**
Priscilla Assumpção dos Santos^{*}**

RESUMO

Este trabalho busca entender como a diretriz da territorialização está orientando a materialização da Política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro, a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para alcançar este objetivo realizamos uma pesquisa com Assistentes Sociais que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Visamos apresentar as conclusões parciais de nosso estudo acerca da compreensão dos Assistentes Sociais que atuam nos CRAS do município, sobre a diretriz da territorialização e identificar se os programas de Assistência Social implementados nos CRAS atendem as reais demandas do território.

Palavras Chave: Territorialização, Assistência Social e Política Social

ABSTRACT

This task tries to understand how the "territorialização" guideline is leading the materialization of the Politic of Social Work in Rio de Janeiro city, taking the Only System of Social Assistance implementation into consideration. In order to achieve this goal we got into a research with social workers who work in the Center of Reference of Social Assistance. We aimed at presenting all the conclusions of our partial studies about the Center of Reference of Social Assistance, Social workers' comprehension of the "territorialização" guideline and pin down whether the Social Work schedules implemented in the Center of Reference of Social Assistance cover the real demands of the area.

Key words: Territorialização, Social Assistance and Social Politic.

1 INTRODUÇÃO

O trabalho ora apresentado é resultante da pesquisa em andamento nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS no município do Rio de Janeiro, na qual pretendemos compreender a implementação do Sistema Único de Assistência Social, no atual contexto de Reforma do Estado que produz mudanças na proteção social, especificamente na Política de Assistência Social. Esta política social ao tornar-se política pública, delimita como alvo prioritário de suas ações os setores vulnerabilizados da sociedade brasileira, buscando incluir na proteção social a população historicamente excluída do atendimento do Estado.

^{*} Graduanda. Escola de Serviço Social Universidade Federal do Rio de Janeiro

^{**} Graduanda. Escola de Serviço Social Universidade Federal do Rio de Janeiro

^{***} Graduanda. Escola de Serviço Social Universidade Federal do Rio de Janeiro

Tal estudo iniciou-se em meados de 2006 e vincula-se ao projeto de pesquisa que busca entender as mudanças no sistema de proteção a partir da denominada contra-reforma neoliberal.

Com este estudo, procuraremos entender como a diretriz da territorialização está orientando a materialização da Política de Assistência Social no município do Rio de Janeiro a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Este princípio foi instituído pela PNAS como forma de superar as antigas práticas assistencialistas da Política de Assistência Social, buscando romper com a segmentação, fragmentação e focalização, e redirecionando a rede sócio assistencial de acordo com as diversidades e complexidades do espaço territorial.

Visando alcançar tal entendimento, procuramos identificar os fundamentos e premissas que orientam a reorganização e implementação da Política de Assistência Social no município; identificar se os programas de Assistência Social implementados nos Centros de Referência de Assistência Social –CRAS atendem as reais demandas do território, e por fim, analisar a compreensão que os Assistentes Sociais que atuam nos CRAS do município, possuem acerca da diretriz da territorialização.

O desenvolvimento de nossa pesquisa nos CRAS, ocorre pelo fato destes se constituírem no espaço prioritário de referência para o atendimento dos usuários da Assistência Social no município do Rio de Janeiro.

De acordo com a Política Nacional de Assistência Social (2004), os programas e projetos de proteção social básica devem ser desenvolvidos nos CRAS e possuem a obrigação de priorizar o acolhimento e a convivência e socialização de famílias e indivíduos.

A Política Nacional também ressalta a importância da diretriz da territorialização, ao considerar a alta densidade populacional do país, seu alto grau de heterogeneidade e sua grande desigualdade territorial.

Para desenvolver a análise do nosso objeto realizamos um estudo bibliográfico, a partir da discussão crítica dos textos de autores que nos possibilitou um aprofundamento das noções de assistencialismo, focalização, proteção social, territorialização e descentralização.

A pesquisa bibliográfica foi realizada simultaneamente com um estudo documental que nos possibilitou a análise de documentos referentes à assistência social: Constituição Federal de 1988, Lei Orgânica da Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social e de documentos referentes à assistência social no município do Rio de Janeiro – Relatório de Gestão, Plano Municipal de Assistência Social, dentre outros documentos.

Para complementar nossa pesquisa bibliográfica e documental realizamos também pesquisa participante nos CRAS para conhecermos a dinâmica de implementação do SUAS no município do Rio de Janeiro. Realizamos entrevistas semi-estruturadas guiadas por questionários com profissionais dos Centros de Assistência Social – CAS e nos CRAS.

2 DESENVOLVIMENTO

Historicamente na sociedade brasileira a questão territorial, não possuiu relevância no momento da formulação de políticas sociais, pois não desconsiderava-se as desigualdades e diferenças existentes entre as cidades e o interior destas.

Após a aprovação da Constituição Federal de 1988, uma nova diretriz se torna necessária à política de Assistência Social no Brasil - a descentralização político-administrativa. A partir de então, os municípios passam a ser pensados como locais onde as políticas sociais, especificamente as políticas de assistência social, passam a ser implementadas. Cria-se neste contexto a preocupação em pensar as necessidades/especificidades de cada território.

Ocorre também a possibilidade de se criar espaços/mecanismos para formular, negociar e controlar a gestão das políticas de assistência, de acordo com as necessidades presentes nos distintos territórios. Com esta diretriz ocorre a possibilidade de redimensionar as antigas relações entre Estado e sociedade.

Desta forma, “a descentralização aparece como exigência estratégica a fim de alcançar o desenvolvimento da justiça social, por meio da implementação de ações em nível local, traduzindo, dessa forma, a idéia de avanço democrático, elemento fundamental da reforma do Estado” (Berro, 2003, p.67).

A municipalização da assistência social, poderá possibilitar a tomada de decisões mais próxima do local, já que é neste que os problemas se apresentam e esse fator faz com que sejam criadas ações que atuem diretamente nas demandas dos espaços territoriais.

A Política Nacional de Assistência Social coloca como vertente importante à questão territorial e isso ocorre pelo fato de considerar a heterogeneidade e desigualdade sócio-territorial presentes no país. Com isso, “ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais” (Brasil, 2004,p.37). Trabalhar a questão do território faz necessário considerar não só as características demográficas do

mesmo, mas também as especificidades geográficas, sociais e culturais que se expressa em cada localidade.

A relevância de um trabalho que aborda a questão da territorialização ocorre não apenas pelo fato deste se constituir em um eixo estruturante da gestão do Sistema Único de Assistência Social, mas também porque cada território possui suas especificidades que afetam direta ou indiretamente a vida das pessoas que residem nesse espaço.

A territorialização deveria absorver as especificidades locais presentes no interior de cada território, o que possibilitaria o desenvolvimento de ações voltadas efetivamente para as demandas da população dos diferentes espaços, porém o que identificamos através da pesquisa desenvolvida é que a territorialização se torna mais complexa, a partir do momento que se “encontram municípios onde cada setor ou órgão da prefeitura municipal ou de outras esferas governamentais e não governamentais possuem diferentes formas de divisão territorial” (Koga, 2002 , p. 28).

Compreendemos que a territorialização só se efetivará aliada a outras diretrizes – da descentralização político-administrativa e da municipalização. Porém o que percebemos a partir da pesquisa participante desenvolvida nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS do município do Rio de Janeiro é que as ações desenvolvidas ainda se encontram fortemente centralizadas, porém não mais apenas âmbito nacional, mas também no executivo municipal (na Secretaria Municipal de Assistência Social – SMAS). E não há uma articulação entre os programas implementados pelo governo federal com os desenvolvidos no município.

Entendemos que a descentralização e a municipalização poderão contribuir para o efetivo exercício da cidadania nos municípios, pois consideramos que os mesmos são espaços prioritários para que os cidadãos fiscalizem e exercitem o controle social dos programas e projetos implementados.

De acordo com Berro “o município é a entidade político-administrativa que oferece melhores condições para prática da participação popular. As ações e as intenções do governo são percebidas e acompanhadas pela população” (Berro, 2003, p.68).

A pesquisa realizada nos CRAS possibilitou entender que os programas e projetos implementados não variam de CAS para CAS, já que estes não sofreram modificações após o processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e muitos destes são elaborados verticalmente pelos âmbitos federal e municipal. Este fato faz com que as especificidades sociais, culturais e econômicas presentes no interior do município não sejam levadas em consideração, no momento em que são

desenvolvidos os programas e projetos na área da assistência social no município do Rio de Janeiro.

Outro elemento identificado em relação a territorialização, refere-se a questão dos programas não serem elaborados, de acordo com as reais demandas dos determinados territórios abrangidos pelos CRAS.

Percebemos também que existem limites orçamentários para cada programa e projeto desenvolvido e esse fator incide diretamente no número de beneficiários atendidos por estes. Desta forma, conclui-se que os programas e projetos implementados nos CRAS não são suficientes para atender as necessidades da população.

Tais limites são decorrentes do modelo neoliberal que visa a minimização cada vez maior do Estado brasileiro, já que determina que os recursos destinados para área social sejam cada vez mais escassos. Esse fator faz com que os programas se tornem focalizados, emergenciais, setoriais e mediante a este quadro ocorre a utilização de critérios de elegibilidade para selecionar dentre os mais vulnerabilizados os que terão acesso aos serviços oferecidos pelos CRAS.

A pesquisa desenvolvida nos CRAS nos permite visualizar que alguns Assistentes Sociais que trabalham na execução dos programas e projetos, entendem que a territorialização está ligada apenas a forma como o território é dividido e que este é composto por comunidades que ficam sob a responsabilidade de um determinado profissional. Os mesmos não consideram os territórios como espaços de desigualdades de classes, raças e de contradições.

O território, portanto não é pensado como o espaço onde são agrupadas as necessidades e potencialidades de uma determinada população e nem como local onde são desenvolvidos programas e projetos que visem atender tais necessidades. É compreendido apenas como espaço de implementação das ações da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

Identificamos a presença de um novo elemento através da questão territorial, que é o fato de haver um número escasso de assistentes sociais para atender os territórios que lhe são delegados. Diante deste contexto percebemos que, a escassez de profissionais incide diretamente no atendimento as famílias, já que este fato dificulta o acompanhamento destas e das demandas postas pelos indivíduos residentes nas áreas, na qual atuam.

Os territórios são utilizados apenas para reconhecer as áreas que possuem maiores índices de vulnerabilidade, no intuito de priorizar tais áreas para inserção nos programas e projetos. Seria importante a existência de um mapeamento das demandas dos

territórios para que, a partir de então, fossem organizados em conjunto com a SMAS ações que realmente atendam as necessidades dessa população.

A partir disso, podemos citar a expressão “Política territorializada” utilizada por Autés (1991) para caracterizar a Assistência Social no Brasil. Segundo ele, tais políticas se constituem naquelas em “que o território passa a ser o palco das velhas políticas existentes. Elas passam a ser administradas descentralizadamente, mas não mudam sua lógica ou seu desenho em função do lugar onde passam a atuar. Seguem as regras gerais já conhecidas de sua gestão, transferindo o modelo centralizado para o nível mais local” (Autés Apud Koga, 2002, p. 29).

3 CONCLUSÃO

Compreendemos que a territorialização é um avanço trazido pela Política Nacional de Assistência Social, pois possibilita um estudo das especificidades encontradas nos diferentes espaços territoriais de uma determinada região. Esse fator possibilita a criação de ações voltadas a atender as demandas locais, além de possibilitar o rompimento de relações tradicionais entre Estado e sociedade.

A partir do desenvolvimento deste trabalho e das entrevistas realizadas nos Centro de Referência de Assistência Social, foi possível identificar alguns elementos em relação à materialização da territorialização no município do Rio de Janeiro.

Um dos elementos identificados consiste no fato de que a prática dos assistentes sociais nos CRAS não materializam a diretriz da territorialização, pois não há um mapeamento das demandas da população usuária dos serviços prestados. Estes são centralizados na Secretaria Municipal de Assistência Social e em alguns casos não correspondem as necessidades do território. Esses elementos associados fazem com que haja uma perda da autonomia dos assistentes sociais.

O mapeamento não é realizado com o intuito de conhecer as características das áreas abrangidas pelos CRAS, esse é desenvolvido apenas para selecionar os mais vulneráveis dentre a população. Desta forma, percebemos que os critérios de elegibilidade se tornam mais excludentes.

Percebemos que a existência de uma mudança formal na organização das ações de assistência social no município, mas não são essências do ponto de vista do atendimento a população, há apenas uma mudança organizativa.

REFERÊNCIAS

BERRO, E. C. Organização e gestão. Planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito. In: IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003, Brasília. Caderno de textos. p. 65 -68.

BRASIL, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Política Nacional de Assistência Social. Brasília: 2004. p. 36-40.

BRASIL, Ministério do desenvolvimento social e combate à fome. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília:2005. p. 13-16.

SPOSATI, A. A. Democratização da organização e da gestão do Sistema Único descentralizado e participativo da Assistência Social: observações a partir da gestão local. In: IV Conferência Nacional de Assistência Social. 2003, Brasília. Caderno de textos. p. 49-75.

KOGA, D. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 72. Cortez: 2002. p. 22-49.